

Høringsnotat om endringer i forskrift 20. desember 2007 nr. 1723 om målenheter og måling

Innhold

1. Innledning	1
2. Bakgrunn	2
3. Omlegging av Justervesenets tilsyn	3
4. Finansiering av tilsynet	4
4.1. Gjeldende rett	4
4.2. Vurdering av finansieringsform for sektortiltak i tilsynet	4
4.3. Forslag til endringer	5
5. Økonomiske og administrative konsekvenser	7

1. Innledning

Nærings- og fiskeridepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i finansiering av Justervesenets tilsyn, regulert i forskrift 20. desember 2007 nr. 1723 om målenheter og måling, kap. 6.

Justervesenets skal bidra til økt verdiskaping i samfunnet, gjennom å være nasjonal måleteknisk myndighet. Riktige målinger sikrer like konkurransevilkår, beskytter kunder og styrker bransjens troverdighet. Etaten skal sikre tillit til målinger og måleresultater ved å forvalte regelverket for måleteknikk og føre nødvendig tilsyn. Det måletekniske regelverket som Justervesenet forvalter, setter krav til kvalitet i måleinstrumenter og målinger. Justervesenets tilsyn med kvalitet i målinger utvikles løpende i takt med endringer i teknologisk utvikling, behov for tilsyn og effektiv ressursutnyttelse. Digitale løsninger gir muligheter til å løse oppgavene på nye måter.

Justervesenet fører tilsyn der risiko ved feil i målinger er størst. Erfaringer fra tilsynet viser at bedriftene underlagt tilsyn (brukerne) i økende grad har kompetanse til å sikre gode målinger. Tilsyn med brukernes egen internkontroll utgjør en stadig større andel av tilsynet. Justervesenet utvikler derfor et digitalt samhandlingsverktøy med funksjoner som kan støtte brukerne i eget arbeid med å sikre at målinger tilfredsstillende krav. Videre vil verktøyet legge grunnlag for digitalt tilsyn og bedre risikovurderinger ved at bedriftene ved å bruke systemet legger inn informasjon som kan brukes som grunnlag for risikovurderinger.

Med økt bruk av digitalt tilsyn, vil behovet for ressurskrevende stedlige tilsyn avta. Samlet ressursbruk innenfor tilsynsvirksomheten vil reduseres, samtidig som kvaliteten i målinger opprettholdes. Omstillingen i tilsynsaktiviteten som omtalt her, bremses av manglende finansiering. Omleggingen innebærer nye fellestiltak overfor tilsynsområder som for

eksempel kompetansebygging, utvikling av digitale verktøy og informasjons- og veiledningstjenester. Tiltakene erstatter enkelttilsyn som i dag er gebyrfinansiert.

Departementet foreslår derfor å innføre en sektoravgift for brukere som i dag betaler gebyr for tilsyn med målinger. Sektoravgiften skal finansiere fellestiltak overfor de aktuelle bedriftene, jf. vilkårene i rundskriv R112/15 om Bestemmelser om statlig gebyr – og avgiftsfinansiering, pkt. 3.3.1, andre avsnitt:

«Sektoravgifter kan likevel anvendes til å finansiere fellestiltak overfor en næring eller sektor dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller har en nær tilknytning til sektoren (for eksempel i forbindelse med virksomheten til tilsynsorganer)».

Høringsnotatet er utarbeidet av Justervesenet og Nærings- og fiskeridepartementet i fellesskap.

2. Bakgrunn

Lov 26. januar 2007 nr. 4 om målenheter, måling og normaltid (måleloven) har til formål «å sikre en måleteknisk infrastruktur som har tillit nasjonalt og internasjonalt samt å bidra til en effektiv bruk av samfunnets ressurser», jf. § 1, første ledd. I tillegg skal loven «bidra til at målinger og måleresultater er tilfredsstillende nøyaktige ut fra formålet om effektiv bruk av samfunnets ressurser og ivaretagelse av beskyttelsesverdige interesser», jf. § 1, andre ledd. Regelverket skal være harmonisert med internasjonalt regelverk.

Forskrift 20. desember 2007 nr. 1723 om målenheter og måling stiller generelle krav til alle måleredskapene som det stilles krav til i medhold av måleloven, og aktørene som selger og bruker disse måleredskapene. Det er også gitt instrumentspesifikke forskrifter, som stiller krav til de enkelte måleredskapene.

Det er et grunnleggende prinsipp i det måletekniske regelverket at de som bruker måleinstrumenter, er ansvarlig for at målingene tilfredsstiller fastsatte krav. De ansvarlige etter lovens krav ved bruk av måleinstrumenter omtales derfor som brukere i regelverket.

Justervesenet skal føre nødvendig tilsyn med at reglene fastsatt i eller i medhold av måleloven etterleves, jf. måleloven § 20. Etter loven står Justervesenet fritt i å velge hensiktsmessige tilsynsformer. Tilsynet er risikobasert og tilsynsressursene rettes mot tiltak for å avdekke feil eller redusere sannsynlighet for feil for måleredskap der risikoen ved feil i måleresultat er størst.

Etter forskrift om målenheter og måling § 5-4 kan Justervesenet i enkeltvedtak eller forskrift fastsette at brukere skal ha internkontrollsystem, hvis forholdet ligger til rette for dette i bedriften. Når krav om å ha internkontrollsystem er fastsatt, fører Justervesenet tilsyn med internkontrollsystemer etter forskrift 20. desember 2016 nr. 1753 om krav til internkontrollsystem for måleredskaper og målinger og måleredskaper. Forskriften er fastsatt av Justervesenet.

Etter lovens § 31 fastsetter departementet gebyr og avgifter til brukere for finansiering av tilsynet.

3. Omlegging av Justervesenets tilsyn

Justervesenet videreutvikler tilsynsaktiviteten for å sørge for tillit til målinger i samfunnet. Mange bedrifter som i dag betaler gebyr for tilsyn, har allerede god kompetanse og solide rutiner for kontroll av egne målinger. Når virksomhetene selv ivaretar kvalitetssikringen, reduseres behovet for det stedlige tilsynet. Et tilsyn som i større grad støtter kompetansebygging og gode internkontrollsystemer, vil gi bedriftene fleksibilitet til kontroll av målinger når behovet oppstår.

For å understøtte utviklingen legger Justervesenet større vekt på kompetanseheving og tilsyn med internkontroll og reduserer omfanget av stedlig tilsyn. Samtidig utvikles et bredere tilbud av tjenester, for eksempel ulike typer måletekniske kontroller, som virksomhetene kan benytte når de selv vurderer behov for kontroll. Dette gir økt fleksibilitet, bedre ressursutnyttelse og mulighet til å bygge videre på bedriftenes egne forutsetninger. Samlet vil dette gi høyere effekt på kvaliteten i målinger enn dersom bedriftene kun støtter seg til stedlig tilsyn utført av Justervesenet for å ha kontroll på målingene.

En effektiv tilsynsmodell forutsetter et regelverk som er tydelig og enkelt å etterleve. Arbeidet med å forenkle og kommunisere kravene er derfor en viktig del av utviklingen.

For å legge til rette for et mer målrettet og sektortilpasset tilsyn ble Justervesenet omorganisert i 2025, med en tydeligere rollefordeling mellom tilsyn og tjenesteleveranser.

Samtidig utvikler Justervesenet et digitalt tilsynsverktøy som skal forenkle samhandlingen med brukerne, gjøre data lettere tilgjengelig og fungere som støtte i bedriftenes egenkontroll og internkontrollsystemer. Dette vil gjøre det enklere for brukerne å etterleve kravene i regelverket. Det digitale tilsynssystemet vil bl.a. tilby verktøy der bedriftene frivillig kan rapportere egen testing etter internkontrollsystemer. Dette vil gi Justervesenet god mulighet til å vurdere behov for tilsyn i virksomheten. Det forventes at behov for stedlig tilsyn reduseres, og at det bli muligheter til å gjennomføre digitalt tilsyn basert på rapporterte data.

Videre utvikling av sektortiltak som blant annet støtter opp under et fremtidsrettet og digitalt tilsynssystem, forutsetter en finansieringsmodell som gjør langsiktig utvikling mulig. På gebyrfinansierte områder dekker dagens gebyrer kun direkte tilsyn, og det er begrenset handlingsrom til å investere i tiltak som kompetanseheving og digitalisering. Derfor foreslår departementet en sektoravgift som skal finansiere sektortiltak for brukere som i dag betaler gebyr for stedlig tilsyn, tilsyn med internkontroll eller en kombinasjon av disse.

Over tid vil et redusert omfang av risikobasert stedlig tilsyn, kombinert med økt egenkontroll og bedre digitale løsninger, gi et mer effektivt, fleksibelt og mindre ressurskrevende tilsyn. For virksomhetene innebærer dette større valgfrihet, mer forutsigbarhet og mulighet til å løse kontrollbehov på en bedre og ofte rimeligere måte. Riktige målinger sikrer like

konkurransetilstand, beskytter kunder og styrker bransjens troverdighet. Samlet vil dette bidra til å opprettholde og styrke tilliten til målinger i Norge.

4. Finansiering av tilsynet

Avgifter og gebyrer for tilsyn etter reglene fastsatt i eller i medhold av måleloven, er fastsatt i forskrift om målenheter og måling kapittel 6 med hjemmel i måleloven § 31. Det er brukere av måleinstrument som ilegges avgift eller gebyr.

4.1. Gjeldende rett

I forskrift om målenheter og målinger § 6-2 er det fastsatt årsavgift for brukere av vekter i dagligvarebutikker og postkontor, taksametre, målere for flytende gass (LPG), elektrisitetsmålere, målere i drivstoffpumper på bensinstasjon o.l. og vannmålere. I § 6-3 er det fastsatt årsavgift for tilsyn med fiskemottak. Dette representerer tilsynsområder der det finnes gode muligheter til å identifisere aktører som gruppe, og der innholdet i tilsyn som utføres for aktører innen gruppen er relativt likt. Disse aktørene betaler kun årsavgift og eventuelt avviksgebyr dersom det ved tilsyn avdekkes brudd på regelverket. Årsavgiften betales uavhengig av om det utføres tilsyn hos aktøren det aktuelle året.

Brukere av andre måleinstrumenter betaler gebyr for utført tilsyn og eventuelt avviksgebyr dersom det avdekkes brudd på regelverket, jf. forskrift om målenheter og måling §§ 6-4 og 6-5. Gebyret består av et oppmøtegebyr og et timegebyr per time på stedet. Oppmøtegebyret skal dekke gjennomsnittlige reisekostnader og timegebyret skal dekke timekostnaden for å utføre tilsynet på stedet eller i Justervesenets lokaler. Oppmøtegebyr og gebyr per time på stedet varierer avhengig av type tilsyn og type måleredskap på grunn av variasjon i kostnader knyttet til utstyr som brukes under tilsynet.

Brukere som betaler oppmøtegebyr og/eller timegebyr for tilsynet, betaler i dag ikke årsavgift.

4.2. Vurdering av finansieringsform for sektortiltak i tilsynet

Justervesenet legger stor vekt på at tilsynet skal bidra til at brukerne opparbeider kompetansen de trenger for selv å ivareta kvaliteten på egne måleresultater. For å styrke brukernes egen kompetanse og evne til å etablere egenkontroll og gode internkontrollsystemer, er det nødvendig å utvikle og gjennomføre ulike sektortiltak. Slike tiltak er avgjørende for å oppnå et tilsyn som både er mer effektivt og bedre tilpasset brukernes behov.

Slike sektortiltak vil særlig være:

- faglig støtte og veiledning som ikke er knyttet til et konkret tilsyn
- dialog med bransjeaktører og bransjeorganisasjoner
- generell kompetanse- og informasjonsvirksomhet
- risikovurderinger og dataanalyser som grunnlag for prioritering av tilsyn
- digital samhandling/informasjonsutveksling

For tilsynsområder finansiert ved årsavgift, dekkes kostnader til sektortiltak gjennom den årlige avgiften.

For tilsynsområdene som er finansiert ved gebyr, mangler finansiering av fellestiltak som er nødvendig for utvikling av tilsynet. På disse områdene finansieres kun direkte kostnader for gjennomføring av tilsyn, jf. vilkår for gebyrfinansiering i R112/15 punkt 3.2.1.

For å kunne videreutvikle tilsynet på de områdene som i dag er finansiert ved gebyr, er det nødvendig å etablere en finansiering for sektortiltak, inkludert drift av digitalt tilsynsverktøy.

Rundskriv R-112/15 fastsetter vilkår for statlig finansiering gjennom gebyrer og avgifter. I rundskrivets punkt 3.2.1 om vilkår for gebyr følger det at gebyr «kan etableres når det offentlige utfører en klart definert tjeneste overfor betaleren og det ikke betales for noe annet eller mer.» Sektortiltakene beskrevet her oppfyller ikke dette kravet fordi de er fellestiltak som vil treffe et helt tilsynsområde og ikke være en «klart definert tjeneste overfor betaleren».

I punkt 3.3.1 åpnes det for at sektoravgifter kan brukes til å finansiere fellestiltak for en næring dersom avgiften betales av aktører som tilhører eller er nært knyttet til sektoren. Det presiseres at sektoravgifter ikke bør bygge på rene gebyrprinsipper, og at gebyr kun kan brukes når det offentlige yter en klart definert tjeneste.

Innføring av en sektoravgift som gjør det mulig å finansiere sektortiltak overfor brukere som betaler gebyr, vil legge grunnlaget for utvikling av tilsynet på disse områdene. Disse brukerne vil ha nytte av en utvikling fra stedlig tilsyn til tilsyn med egenkontroll og internkontrollsystemer, veiledning, kompetanseoverføring og digital samhandling. Å innføre en slik avgift for å dekke kostnader ved fellestiltak vil derfor være i tråd med R112/15.

En sektoravgift som beskrevet vil gjøre det mulig å iverksette tiltak som medfører redusert omfang av risikobasert tilsyn og øke kompetansen i bedriftene til å utføre egenkontroll. Bedre digitale løsninger vil gi et mer effektivt, fleksibelt og mindre ressurskrevende tilsyn.

4.3. Forslag til endringer

For å finansiere sektortiltak overfor brukere på tilsynsområder som i dag betaler gebyr for tilsyn, foreslår departementet at brukerne ilegges en sektoravgift som samlet finansierer fellestiltak overfor denne gruppen brukere.

Justervesenet har beregnet at kostnader for sektortiltak som støtter den omtalte omleggingen på de i dag gebyrfinansierte tilsynsområdene vil være 6,3 mill. kroner (se mer om dette i pkt. 5 under).

Den aktiviteten som skal finansieres, retter seg i hovedsak mot bedrifter med flere ansatte. I små bedrifter med en eller to ansatte vil forholdene som regel ikke ligge til rette for å etablere internkontrollsystemer som det kan føres tilsyn med. Nyttien av et digitalt tilsynssystem vil for små bedrifter derfor være langt lavere og vil ikke gi tilstrekkelig informasjon til risikovurdering. I slike bedrifter vil det sannsynligvis være hensiktsmessig fortsatt å utføre

stedlig tilsyn med måleteknisk kontroll. For ikke å belaste brukere urimelig foreslår departementet at kun bedrifter med en årlig omsetning på over 20 mill. kroner per bedrift (juridisk enhet) belastes avgiften.

Basert på Justervesenets registre betyr dette at ca. 1800 bedrifter med til sammen ca. 2000 lokasjoner blir belastet avgiften på 3 150 kroner per år per lokasjon. Tabellen under viser antall bedrifter innenfor ulike bransjer som blir berørt av den foreslåtte avgiften:

Bransje	Antall
Produksjon av nærings- og nytelsesmidler	549
Innsamling, gjenvinning og behandling av avfall	363
Engroshandel	361
Bryting og bergverksdrift ellers	275
Lagring og andre tjenester tilknyttet transport	212
Spesialisert bygge- og anleggsvirksomhet	211
Landtransport og rørtransport	137
Produksjon av andre ikke-metalliske mineralprodukter	126
Detaljhandel	93
Produksjon av kjemikalier og kjemiske produkter	78
Produksjon av drikkevarer	49
Jordbruk og tjenester tilknyttet jordbruk, jakt og viltstell	45
Post- og budtjenester	35
Produksjon av metaller	28
Anleggsvirksomhet	27
Omsorgs- og sosialtjenester uten botilbud	26
Personlig tjenesteyting	24
Utleie- og leasingvirksomhet	23
Forsyning av elektrisitet, gass, damp og kjøleluft	22
Reparasjon, vedlikehold og installasjon av maskiner og utstyr	20
Eiendomsvirksomhet	20
Fiske, fangst og akvakultur	18
Sjøfart	18
Arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, og teknisk prøving og analyse	16
Reparasjon og vedlikehold av datamaskiner, husholdningsvarer, varer til personlig bruk og motorvogner og motorsykler	16
Annen industriproduksjon	15
Produksjon av papir og papirvarer	12
Annet / øvrige	168

For at bedrifter med mange lokasjoner ikke skal belastes urimelig, begrenses total avgift per juridiske enhet oppad til maksimalt 31 500 kroner, tilsvarende 10 lokasjoner. Justervesenets registre viser at ca. 15 bedrifter vil få en samlet årlig avgift på 31 500 kroner.

Det foreslås at brukere som har måleinstrumenter som er underlagt krav, men som kan dokumentere at virksomhetens omsetning i liten grad knytter seg til bruk av disse, skal kunne søke om dispensasjon fra avgiften.

De bedriftene som ilegges den foreslåtte grunnavgiften, skal betale timegebyr og ev. oppmøtegebyr for utført tilsyn som før.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Sektoravgiften skal finansiere økt ressursbruk tilsvarende rundt 5000 timer for tilsynsaktivitet som veiledning, kompetanseoverføring, bransjekontakt o.l. Dette er ressursbruk som ikke finansieres av gebyr for tilsyn. Kostnaden ved dette er beregnet til 3 mill. kroner.

Videre skal grunnavgiften dekke årlige kostnader på 3 mill. kroner for ressurser til drift og videreutvikling av det digitale tilsynssystemet.

I tillegg skal avgiften finansiere årlige administrasjonskostnader Justervesenet har ved å innhente avgiften. Dette er beregnet til ca. 300 000 kroner.

Samlet skal avgiften dekke årlige kostnader på 6,3 mill. kroner. I henhold til R112/15, pkt. 3.3.3, første avsnitt er satsene for avgiften fastsatt slik at sektoravgiften oppfyller sitt finansieringsformål, og vil deretter løpende justeres slik at dette formålet fortsatt blir ivaretatt.

Departementet forslår at sektoravgiften ilegges virksomheter av en viss størrelse (omsetning over 20 mill. kroner), da det er disse som i størst grad vil bli gjenstand for og dra nytte av sektortiltakene Justervesenet planlegger. Det utelukkes ikke at tiltakene også til en viss grad kan komme mindre bedrifter til gode. Det digitale samhandlingsverktøyet vil imidlertid være tilpasset behovene til større bedrifter med internkontrollsystemer og ikke gi samme nytte for små bedrifter med en eller få ansatte. Videre vil det å etablere en gradert sektoravgift, f.eks. etter omsetning, være administrativt ressurskrevende og drive samlet behov for finansiering opp. Et redusert beløp til de minste bedriftene vil i tillegg bidra relativt sett lite til kostnadsdekningen. Det vurderes derfor som hensiktsmessig å knytte sektoravgiften til én omsetningsgrense som sikrer at bedrifter av en viss størrelse blir ilagt avgiften.

Justervesenets aktivitet retter seg i hovedsak mot ulike lokasjoner der målinger foretas. Justervesenet erfarer at ressursbruken til aktiviteter som ikke kan finansieres ved gebyr, er mer avhengig av antall lokasjon enn juridiske enheter. Sektoravgiften foreslås derfor knyttet til lokasjoner med en øvre grense.

Brukere der måleinstrumentet som er gjenstand for tilsyn i liten grad er knyttet til omsetning i bedriften og som derfor søker om fritak fra avgiften, vil få en ekstrabelastning ved å utarbeide søknaden. Justervesenet vil komme til å bruke noen ressurser på behandling av søknadene. Dette vurderes ikke som vesentlig for hverken brukere eller Justervesenet.

Bedre internkontroll og bedre data til risikovurderinger medfører redusert behov for stedlig tilsyn. Pr. i dag betaler brukerne samlet sett om lag 23 mill. kroner i gebyr for tilsynet som gjennomføres. Det er en målsetning at det med omstillingen som er foreslått i løpet av en periode på fire år er grunnlag for å redusere omfanget av stedlig tilsyn i et omfang som medfører en redusert gebyrbelastning på minst 6,3 mill. kroner uten at dette går på bekostning av nødvendig tillit til målinger.